

報告

災害復興基本法への道

山中 茂樹*

* 関西学院大学災害復興制度研究所

1 はじめに

関西学院大学に災害復興制度研究所¹⁾が開設されて1年余り。開設初年度には全体研究会(9回)、東京ブランチ例会(9回)、復興制度づくり部会(臨時を含め7回)、復興思想づくり部会(準備会も含め4回)、財務部会(4回)を計24回にわたって開くとともに、被災地神戸をはじめ、福岡県西方沖地震²⁾、新潟県中越地震³⁾、三宅島火山災害⁴⁾、鳥取県西部地震⁵⁾の被災地を現地調査した。さらに全国2,440自治体を対象に被災者支援の実態をアンケートし、国の法制度と被災実態との乖離^{かいり}、被災地に共通する要望と特殊事例の把握に努めた。さらに、被災から相当の年月が経つ神戸と鳥取では被災者支援制度の政策評価を進めた。また、中山間地の疲弊や格差社会の拡大など一般的な社会現象と災害時の復興制度との相関関係を視野に入れた研究にも着手し、論議を始めている。これら一年間にわたる研究と調査の棚卸しを整理し、今後、取り組むべき課題を明らかにしたい。

表1 研究会活動

全体研究会

回数	開催日	報 告 者	演 題
第1回	2005 5. 21	村井雅清(被災地 NGO 協働センター代表)	「海外の自立復興支援 - スマトラ沖大地震、アフガニスタン再建の視点から」
		津久井進(阪神・淡路まちづくり支援機構)	「復興法制と復興基本法」
第2回	6. 18	藤原雅人(兵庫県県土整備部住宅復興局局長)	「兵庫県被災者住宅再建共済制度について」
第3回	7. 16	津久井進(弁護士)、池田清(下関市立大学教授)	「『災害復興基本法』問題について」
		(@神戸市婦人会館もくれん / 共催: 兵庫県震災研究センター)	
第4回	9. 17	山中茂樹(関西学院大学教授)	「福岡調査・新潟調査の報告」
第5回	10. 15	吉田稔(西宮市情報政策部部長)	「危機管理と情報システム」
第6回	11. 19	広原盛明(龍谷大学法学部教授)	「戦後の住宅政策と災害復興」

第7回	2006 1. 7	宮原浩二郎（関西学院大学教授）	「『復旧』と『復興』の関係について」
		（兼研究所開設1周年記念フォーラム打ち合わせ：13時～開催）	
第8回	2. 18	能島裕介（NPO 法人 Brain Humanity 理事長）	「BH と災害救援活動」
第9回	3. 18	山口憲二（まち計画 山口研究室）	「福岡西方沖地震の復興について」

* 東京ランチ例会 *

回数	開催日	報 告 者	演 題
第1回	2005 4. 28	宮原浩二郎、山中茂樹（関西学院大学）、廣井脩（東京大学）、室崎益輝（消防研究所）、渋谷和久（国交省）	（打ち合わせ、今後の活動課題）
第2回	5. 27	渋谷和久（国土交通省都市計画課開発企画調査室長）	「被災者生活再建支援法居住安定支援制度について」
第3回	6. 23	生田長人（東北大学法科大学院教授）	「災害復興について - 被災者支援における法的枠組み」
第4回	7. 28	大塚弘美（内閣府災害復旧・復興担当参事官補佐・当時）	「昨今の特例措置について」
第5回	9. 28	山中茂樹（関西学院大学教授）	「福岡調査・新潟調査の報告」
第6回	10. 26	佐々木薫（厚生労働省社会・援護局総務課災害救助・救援対策室室長補佐）	「『災害救助法』について」
第7回	11. 16	戎正晴（戎・太田法律事務所弁護士、明治学院大学法科大学院教授）	「『復興基本法』について」
第8回	12. 21	中林一樹（首都大学東京教授）	「東京の事前復興対策の取り組み」
第9回	2006. 2. 22	寺岡光博、工藤均（財務省主計局主査）	「公共事業における防災と災害復旧について」

* 復興制度づくり部会 *

回数	開催日	報 告 者	演 題
第1回	2005 6. 27	山崎栄一（大分大学教育福祉科学部助教授）	「被災者支援の法システム」
		（阪神・淡路まちづくり支援機構主催研究会と合同@兵庫県弁護士会館）	
第2回	8. 2	山中茂樹（関西学院大学教授）	今後の棚卸し、情報・意見交換、「公的支援を阻む論理」の論点紹介

第3回	9. 12	山崎栄一（大分大学教育福祉科学部助教授）	「全国自治体調査における分析＆結果報告」
第4回	10. 15		「全国自治体調査における分析その1」
第5回	11. 19		「全国自治体調査における分析その2」
第6回	2006 3. 4	山中茂樹（関西学院大学教授）	「災害救助法と被災者生活再建支援法の一本化を考える～引き続き自治体調査分析」
臨時	3. 27	磯辺康子（神戸新聞社会部編集委員）	「米国被災地レポート」

復興思想づくり部会

回数	開催日	報 告 者	演 題
プレ	2005 6. 11		暮らし・なりわい・こころについての研究課題の棚卸し
第1回	8. 3		今後の課題、方針会議、「財務と住まいについて」
第2回	10. 1	矢守克也（京都大学防災研究所助教授）	「1年 10年 100年の防災・減災」
		高坂健次（関西学院大学社会学部教授）	「総資産5000万円の壁をどう考えるか」
第3回	2006 1. 28	池埜聡（関西学院大学社会学部助教授）	「『こころのケア』が語りえていないもの」

財務部会（会場は人と防災未来センター）

回数	開催日	報 告 者	演 題
第1回	2005 7. 11	遠藤尚秀（日本公認会計士協会近畿会幹事・社会公認会計委員会委員長）	「阪神・淡路大震災と義援金について」
第2回	8. 16	永松伸吾（人と防災未来センター・専任研究員）	「阪神・淡路大震災からの復興経済について」
第3回	9. 12	額賀信（㈱ちばぎん総合研究所社長、元日本銀行神戸支店支店長）	「阪神・淡路大震災からの経済復興」
第4回	11. 21	宮内興一（愛知大学大学院・経済研究科長、経済学部教授）	「大規模災害からの復興財政について」

表2 調査活動

1. 仮想大学・被災地ツアー at 神戸

期日：2005年4月5日

概要：阪神・淡路大震災から10年の今も未解決の問題が残る被災地 KOBE の傷跡をたどり、ポイント、ポイントの現場で関係者から話を聴取、復興の足取りを検証した。

協力：NPO 法人神戸復興塾

参加：宮原浩二郎、山中茂樹、荏原明則、村上芳夫、山泰幸、田並尚恵、今井信雄、塩崎賢明、野崎隆一、上田耕治、西隆広、佐原詩音（研究所職員）

2. 福岡県西方沖地震現地調査

期間：2005年6月27日～7月1日

概要：福岡市・玄界島の復旧にあたっての課題やマンション被害の実態など調査。

協力：西日本新聞社

参加：宮原浩二郎、山中茂樹、田並尚恵、山泰幸、今井信雄

3. 全国自治体被災者支援制度調査

期間：2005年7月8日に発送。第1次締め切りは8月10日

対象：都道府県、政令指定都市、市区町村合計2,393件。自治体が災害時に実施した被災者への独自支援、国の制度の上乗せ・横出し支援を調べ、国の制度と被害実態との乖離を検証する。

共催：朝日新聞社

分析：復興制度づくり部会で継続検討中

4. 新潟県中越地震現地調査

期間：2005年8月20日～23日

概要：上越市で開催の全国 NPO 大会に参加、引き続き旧山古志村の仮設住宅でヒアリング、被災現場の視察、長岡市にて復興担当責任者と面談。旧山古志村の復興にかかわる課題の洗い出し。

協力：中越復興市民会議、よしたー（がんばろうの意）山古志、新潟 NPO 協会

参加：宮原浩二郎、山中茂樹、広原盛明、山泰幸、今井信雄、深井純一、（別団体からの招請）池田啓一、渥美公秀、木村拓郎、村井雅清

5. 三宅島火山災害現地調査

期間：2005年9月20日～23日

概要：雄山噴火における全島民避難の復興現状を検証。三宅村村長平野祐康氏からヒアリング、高濃度地区視察。

協力：ネットワーク三宅島

参加：宮原浩二郎、山中茂樹

6. 鳥取県西部地震5年目現地調査

期間：2005年10月12日～14日

概要：鳥取県西部地震の復興経過の検証と制度評価。日野町50世帯を対象に住宅再建支援制度に関するアンケート調査を実施。

協力：日野ボランティアネットワーク

参加：山中茂樹

報告：月刊ガバナンス12月号（出版社ぎょうせい）で速報

2 復興とは

2.1 人間復興に求められる社会科学の視点

研究所は開設以来、「人間復興」を理念として掲げてきた。「人間復興」とは、災害からの再起を「都市サイズ」ではなく、「人間サイズ」で捉えようとの発想だ。復興は得てして都市のクリアランス＝改造という発想で論じられ、「被災者の再生」という視点が欠落していた。それは、災害研究が長らく理工学系を中心に組み込まれてきた必然とも考えられ、「人間復興」を標榜する意義は社会科学系からの視点で災害を捉え直そうとの決意にほかならない（雑誌『潮』5月号参照）。

一方、「復興」は被災した特定地域のローカルな問題であり、法制度として一般敷衍化するのは難しいと批判する向きもあった。また、被災者支援に費やす「資源」があるなら、「防災」にこそ投資すべきだ。いたずらに被災者を支援することはモラルハザードを招くとの意見もある。

しかし、復興をめぐる諸問題は災害対応の世界にとどまらず、この国が抱えるひずみと密接な関係を持ち、支援制度にかかわる論議は、私たちがどのような社会を目指すのかという国家観・社会観にも係わる重大な問いかけを内在している。このことを今後、明らかにしていく必要がある。

「災害には顔がある」という。それぞれの災害には、際立った特徴があるという警句だ。さしずめ、関東大震災⁶⁾の「顔」は、「火災」だろう。火災のトルネードによって多くの命が焼き尽くされた。この結果、戦後、建物の不燃化が進んだが、今度は大都市直下型の「強震動」によって、5,500人あまりの命が一瞬にして奪われた。阪神・淡路大震災⁷⁾である。マイホームが凶器となって襲いかかった恐怖から、「耐震補強」が未来の被災地にとっては最大の命題となった。ところが、新潟県中越地震では足下の大地が崩れた。「地盤災害」である。耐雪構造の立派な建物でも、大地が崩れてはどうしようもない。

災害は思わぬところから攻めてくる。備えを固めておくことは必要だが、

被災から完全に逃れることはできない。いわんや日本は「災害大国」である。平時から「最悪」のときを想定した支援システムを整備しておくことは当然のことにように思える。ところが、現実には災害のたびに被災者自身が立ち上がり、陳情に始まって新たな立法運動にまで取り組まざるを得ない、いびつな状況が続いている。そもそも、わが国には復興法体系も、復興法学もなければ、復興についての定義さえはっきりしない。

たとえば、「災害対策基本法」には、第9条3項に「国及び地方公共団体は災害が発生したときは、すみやかに施設の復旧と被災者の援護を図り、災害からの復興を図らなければならない」とある。また、防災基本計画⁸⁾は、「防災には、時間の経過とともに、災害予防、災害応急対策、災害復旧・復興の3段階」があるとも述べる。

だが、いずれも定義ではない。復興の定義らしきものがどこかにないか。いろいろ探してみると、後藤新平⁹⁾が、関東大震災のとき、わずか2日間で書き上げたという「帝都復興の議」¹⁰⁾にそれらしき下りがあった。『東京は帝国の首都にして、国家政治の中心、国民文化の淵源たり』。従って、この復興はいたずらに、『一都市の形態回復の問題にあらずして、実に帝国の発展、国民生活改善の根柢を形成するにあり』と続き、『理想的帝都建設のための絶好の機会なり』と結ぶ。要するに単なる復旧ではない。災い転じて福となす。この際、抜本的な都市改造に踏み切ろうと言っているのだ。この思想潮流は、阪神・淡路大震災の復興にも引き継がれているといっていいただろう。大震災の後に、旧国土庁が策定した復興対策マニュアルの中には『基盤整備等により被災地の市街地としての安全性を向上させ、災害の再発を防ぐ』とある。どうやら、わが国の復興は、都市改造と防災都市づくりをイメージしているようだ。

2.2 創造的復興と創造的復旧

「創造的復興」¹¹⁾とは、兵庫県の貝原俊民・前知事が、震災後に提唱した理念である。単に1月17日以前の状態に回復させるだけでなく、国土計画を

大都市集中から多核ネットワーク型都市の建設へ舵を切るとともに、国家の目標をパワーを背景にした高度経済成長から福祉や医療、防災などに重きを置いた平和技術による人類への貢献に構造転換をはかるべきだとする（03年10月11日、災害復興制度研究会）。

一方、新潟県中越地震で、同県の泉田裕彦知事¹²⁾が唱えた「創造的復旧」¹³⁾は、少し趣を異にする。道路がずたずたになり、集落が谷底に崩れ落ちる地盤の弱いところでは、復旧も復興も容易ではない。新たな形で再生させる。壊れたものを元の状態に戻すのではなく、要求される機能を別の形で回復させる。現実的な要請から出てきた発想が「創造的復旧」だと解される。ただ、「創造的復旧」も法がいう「復旧」ではない。そこに新潟県のジレンマがあるように思える。

問題なのは「復旧」なら自動的にお金＝予算が付いてくる。けれども、「復興」はゼロ査定から始めなければならないということだ。公共施設の復旧には、原形復旧と改良復旧という方式がある。原形復旧は、例えば堤防が壊れたら、堤防を元通りに修理すること。ただし、弱い堤防を、弱いまま復旧しても意味がない。そこで、のり面を強くするとか、かさ上げをして復旧する。これが改良復旧だ。いずれも国庫補助金が自動的についてくる仕組みになっている。ところが、この際、お年寄りに優しいまちづくりを進めようなどと構想すると、それはもう一般施策である。財源を一から積み上げていかなければならない。東京ブランチの研究会で、財務省の担当官が述べたように、それは「そちらで財源をおつくりください」ということになる。つまり、創造的復興も、創造的復旧も一般施策として財政当局と渡り合わなければいけないということだ。

昨年、朝日新聞社の協力を得て2,440の自治体を対象に全国自治体復興制度調査を実施した。このうち、復旧と復興の定義について第7回全体研究会（06年1月7日、報告者：宮原浩二郎・社会学部教授）で宮原が整理したところによると、外形的な区別として、「予算上の区別」や「時間軸上の区別」、対象別では「ハードとソフト」「施設と都市構造」、目的別としては

「改良と未来創造」「回復と強化」などがあり、自治体でも復興は理想的な都市づくりとイメージされていることがわかった。

2.3 「ヴァルネラビリティ」と「事の支援」

以上の点から二つの問題が指摘できる。一つは復興には自動的に財政出動はないということだ。復興にも一定の予算がつくように法システムを変えるか、財源を別に用意することが必要になる。もう一つの問題は、自治体アンケートからも明らかになった通り、「人間サイズ」の復興についての視点が抜け落ちていることだ。唯一、「人間復興」について定義がみられたのは、東京都が1998年1月につくった「生活復興マニュアル」¹⁴⁾である。「生活の側面から、『復興』を考えると、震災前の生活水準を超えたものを求めるといよりは、一日も早く被災者の暮らしを震災前の状態に戻し、その安定を図ること、すなわち『くらしの再建』が第一の目標となる」と定義し、震災前の暮らしに戻ることができない者については、「それらの人々が新しい現実の下で、それに適合した新しい暮らしのスタイルを構築していくことができるようにすることも『復興』にとっての重要な目標となる」としている。

ただ、この定義に限界があるのは、あくまで現行法制下での復興であるということだ。阪神・淡路大震災の被災地神戸では、借家人が地域から排除される中で、復興のまちづくりが行われていったという経緯もある。

では、個々の被災者を助けるための法律にはどんなものがあるのか。まず、憲法25条¹⁵⁾を具現化したものとして「生活保護法」とか「公営住宅法」がある。これは、困窮者、つまりぎりぎり貧困に苦しむ人たちを救う法律である。ところが、阪神・淡路大震災では、中間所得者層が「負のスパイラル」に陥り、「下流社会」に転落するという事態が起きた。

第2回復興思想づくり部会（05年10月1日）で社会学部の高坂健次教授が「ヴァルネラビリティ」、いわゆる脆弱な層、傷つきやすい人の存在を指摘した。脆弱な層は、必ずしも高齢者や所得の低い人だけとは限らない。マイホームが壊れ、二重ローンを抱えることになったサラリーマン、震災で職を

失った人たち、非正規雇用の人たちも今後、大災害が起きれば、この脆弱層に含まれる。研究所発足に先立つ2004年2月8日に開いたシンポジウム『なぜ今、復興論か 震災10年からの出発』（関西学院大学21世紀COEプログラム「人類の幸福に資する社会調査」主催）の中で、『倒壊』（ちくま書房）の著者でパネリストの島本慈子さんが、潜在する脆弱層の問題を明らかにしている。

では、脆弱層をどこで線引きするか。雑誌『世界』（2005年12月号）⁶⁾に掲載された高坂教授の論文「進む階層化社会のなかで『被害の階層性』は克服できるか 総資産5000万円の壁をどう考えるか」は、今後、制度設計していくうえで、大きな足がかりになるであろう。

一方、支援内容についてはどうだろう。阪神・淡路大震災で、一人当たりの住宅支援に使われた公費は、ざっと1,800万円と言われている。これをもって、十分支援の手は行き届いていたと主張する学者もいる。しかし、大方の被災者には支援を受けた実感がないというのが一般的な見方だ。

なぜなのか。紀州和歌山が生んだ偉人南方熊楠¹⁷⁾に「事の学」という著作がある。「こころ」と「モノ」が重なった部分が「事」である。これまでの被災者支援は「モノの支援」と、「こころの支援」が別個に行われてきた。実は「事の支援」が必要だった、との議論が第3回復興思想づくり部会(2006

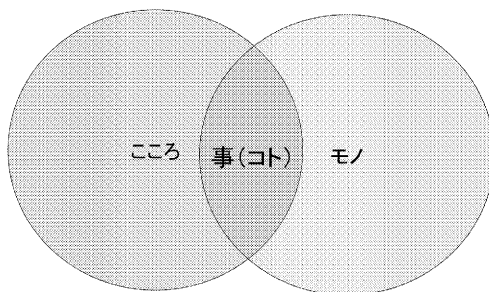


図1 南方熊楠の「事の学」

南方熊楠(1867-1941): 主著『十二支考』『南方随筆』など多数。
歩くエンサイクロペディア(百科事典)と呼ばれた。

年1月28日、報告者：池埜聡・社会学部助教授）であった。

鳥取県西部地震の折、震災翌日から精神科医や保健婦が被災地に入り、被災者たちの要望を尋ねている。そこで「こころの健康」が、なぜ大きな問題にならなかったか。鳥取県立医科大学の報告書は、要因の一つとして「具体的支援策が早期に提示されたこと」を挙げている。鳥取県が住宅を再建する者に300万円、補修する者に150万円を限度に支援するとした「住宅復興補助金制度」の創設のことである。実は、これが一番被災者たちの心に触れた「事の支援」ではなかったか。単にモノを与えることが支援ではなくて、被災者が何を求めているかを探らなければいけない。このことは2005年秋に実施した鳥取県日野町における被災者アンケート¹⁸⁾からも明らかになった。

「事の支援」とはどういうことか。それは被災者が震災ショックから立ち直り、再び前向きに生きていこうという意欲を持つための支援。例えば跳び箱の踏み切り板のように、そこを踏めば次の飛躍ができるというような支援、自立を助ける支援、山中が言う「再生的支援」を具体化するための施策ととらえたい。ただ、「事の支援」を制度設計の中で、どう具体化するか。特殊解が多いだけに、一般解を見つけるための作業、あるいは一般解を自由に選択できるシステムの構築づくりがこれからの課題だ。

3 格差社会の中で

3.1 ネオリベリズムとセーフティーネット

しかし、現代の日本で「事の支援」を論議することは容易ではない。そもそも、日本社会のベクトルは、小さな政府、市場原理主義の伸張、自助努力の世界を指し示している。勝ち組と負け組の格差拡大は、人と人との間だけでなく、地域間でも起きている。地域間格差が中山間地の疲弊を招き、「限界集落」という「脆弱な地域」を生み出している。その中で大きな災害が起きればどうなるか。アンダークラス＝下流層の増大と急速な集落消滅。さらに、その先には希望格差社会と治安の悪化、国土の荒廃という事態が待ち受

けている。

日本の国是は「和をもって尊しとなす」ではなかったか。「大家コミュニティ」とか、「庄屋コミュニティ」とかいわれた江戸時代。豪農や富商のエリート層は災害からの復興という局面で一定の役割を果たしてきた。天明の浅間山噴火¹⁹⁾しかり、宝永の富士山噴火しかりだ。近年は、旧ソ連のゴルバチョフ大統領が「日本は社会主義がもっとも成功した国」と言ったように、所得再分配のセーフティーネットと公共事業のばらまきによる地域起こし、護送船団方式と呼ばれた官主導の産業育成の中、脆弱な層、脆弱な地域は一定の庇護を受けてきた。

だが、ネオリベリズムが席捲し、財政難とアメリカンスタンダードの要請から価値観の転換を余儀なくされている今日、災害に備えてわれわれはどんなセーフティーネットを用意すればよいのか。2005年8月末、米国南東部をハリケーン「カトリーナ」が襲った際、アンダークラスと言われる人たちが逃げ出すための20ドルさえ持っていなかったことが米メディアによって指摘されている。日本社会にも到来する弱肉強食の時代に通用する復興システムの構築に向け、災害復興を自主自立に任せた場合、どのような事態が^{しゅったい}出来るのか。いくつかのケースに応じたシミュレーションも必要かもしれない。

3.2 阪神・淡路大震災で起きたこと

その前駆的症状を、阪神・淡路大震災で検証することにより、多少なりとも「これから」が推定できる。大震災では、住宅支援策として避難所から応急仮設住宅、災害復興公営住宅へとワンウェイで移っていく現物給付方式がとられた。この結果、コミュニティが2度壊されたというのが大方の見方だ。今まで住んでいた地域から仮設住宅に移るときが一度目、次に災害復興公営住宅に移るとき、仮設住宅街でできたコミュニティが再び壊されたというのだ。

仮設住宅や復興公営住宅という「住み家」としてのハコ＝モノさえ支援を

すれば、居住保障はできたというのがこれまでの国の発想だ。だから、復興住宅の立地場所、近隣関係などは問題ではなかった。しかし、それは「事の支援」ではなかった。

画一的現物支給の結果、どんなことが起こったか。復興住宅に入居している 500 世帯を対象に震災 10 年を前にした 2004 年末、生活実態調査をした。対象世帯に、「震災前」「震災直後」「震災 10 年」の三つの時期に、家族構成がどうだったかを聞いた。すると、高齢者が増えているのは分かるが、20 歳代から 50 歳代の壮年層が「震災 10 年」は「震災前」より 20 ポイントも減っている。いわゆる「復興住宅での中抜け現象」だ。さらに、不思議なことに 10 歳未満も多少ながら増えている。さらに、同居している家族の状態を見てみると、無職層、病弱層が増えており、世帯の収入は、大半が年金頼りとなっている。

一方、復興住宅の入居者たちのうち、「転居志向」が強い世帯に理由を尋ねたところ、一番は地理的な問題だった。

これらの調査結果から推測するに、どうやら壮年層は、いったん復興住宅へ入ったものの、再び働きやすい都心へ移っていく。それがきっかけで離婚などの家族崩壊が始まっているのではないか。あるいは親世代とは別に都心に残った若夫婦が離婚、配偶者の一方だけが子供とともに復興住宅の親元へ身を寄せる。あるいは働き口を見つけても子供が足かせになるので親元に預けたままにする。その結果、いびつな家族形態が生じているとも推測できる。もっとも、いずれもデータが少ないだけにさらなる調査の深化が必要で

表 3 阪神・淡路大震災での住宅支援

避難所（待機所＝食事なし）	1,153カ所	31 万 6,678 人 (95. 1. 23)
応急仮設住宅	634カ所	4 万 8,300 戸 (当時、全国のストックは 2,000 戸)
災害復興公営住宅	13 市 7 町 323 団地	2 万 6,349 戸 (2002 年度調査)
被災（阪神・淡路大震災）	25 万棟	45 万世帯

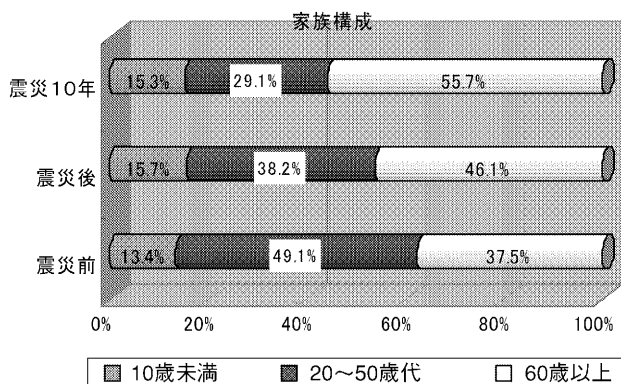


図2 災害復興公営住宅における家族構成の変化

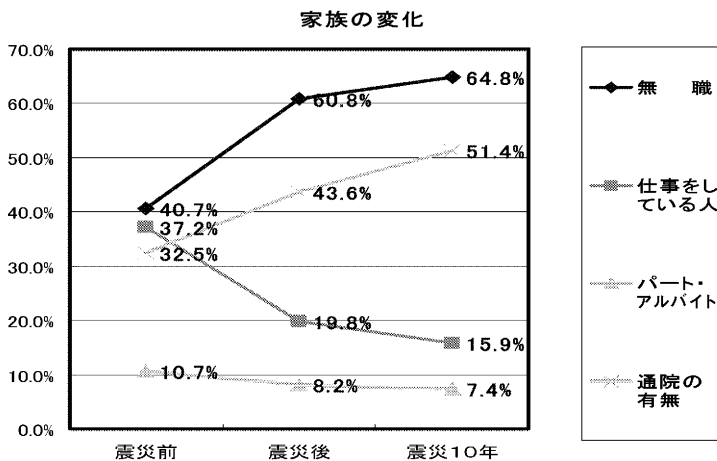


図3 災害復興公営住宅における家族の変化

ある。

二つめが、孤独死の問題だ。もとより平時の街でも孤独死はある、と指摘する向きもある。ただ、被災者は震災さえなければ、復興住宅でなければ、孤独死をしなくてもすんだかもしれない。仮設住宅と復興公営住宅で10年間に560人。このうち、何人かは本来なら、家族に看取られ、病院で息を引

き取っていたと容易に想像される。孤独死を生んだ遠因が、高齢化、病弱化、単身化、無職化を招いた「現物給付」の負の側面であったことは否めない。

三つ目の問題は、避難所の解消が大幅に遅れたことだ。救助法の想定は1週間だが、大震災では8カ月もかかっている。住まいの手当ができないことが一番の理由だが、避難所にいれば災害救助法に基づいて給食がある。仮設住宅に移れば、生活費は自分でまかなわなければならない、といった問題もあったに違いない。避難所では、ボランティアによる炊き出しや巡回医療もある。

これが、格差社会の下での大災害の場合、避難所に居座る人が極端に増えるのではないかと懸念される。大震災での避難所解消の遅れは、スラム化と強制退去という不毛のトラブルを招くことになるだろう。居住保障の複線化と住宅再建への具体的プログラム、借家人を抱えたままの街の再建システムなど今後、具体策を探っていかなければならない。

四つ目の問題は、いつとき「一億総中流」ともてはやされた中間所得者層がいかにか脆弱な層であったかということだ。これは先に紹介したルポ『倒壊』（筑摩書房）や高坂論文で明らかだ。ことに持ち家層が負のスパイラル

表4 孤独死：10年で560人

場所別	
仮設住宅内（95.3～99.12）	233人
復興住宅内（00.1～04.12）	327人
性別	
男性	385人
女性	175人
年齢別	
60歳代	171人
70歳代	142人
50歳代	109人

（2005.1.14現在）

表5 阪神・淡路大震災における避難所の推移

1995/1/17	阪神・淡路大震災発生
1995/1/23	兵庫県内の避難ピークに。1,153カ所に31万6,678人。
	①神戸地域：585カ所・22万7,256人（71.8%）
	②阪神地域：485カ所・8万2,354人（26.0%）
	③淡路地域：47カ所・5,215人（1.6%）
	④東播磨地域36カ所・1,853人（0.6%）
1995/5/21	宝塚市、避難所解消
1995/6/15	尼崎市、避難所解消
1995/6/18	芦屋市、避難所解消
1995/7/31	西宮市、災害救助法に基づく避難所解消。一部の被災者とどまり、完全解消は9月30日に。
1995/8/20	神戸市、災害救助法に基づく避難所解消。応急仮設住宅に入居できない被災者なお6,672人。
1995/8/21	神戸市、仮設、入れない人を対象に待機所（最初10カ所、後12カ所）を設置。待機所は食事が出ない。
1997/3/31	待機所廃止

に陥る危険性が高いという高坂の指摘は、震災後、長く続いてきた私有財産自己責任論をうち破る手がかりとなると思われ、法制度に結実させるための「翻訳」作業をどう進めていくかが今後の課題だ。

3.3 脆弱な地域の復興

一方、脆弱な地域の復興にも数多くの課題があることが、新潟県中越地震の山古志調査、三宅島火山災害の三宅村調査、福岡県西方沖地震の玄界島調査などから明らかになった。阪神・淡路大震災以降の復興プラン、特に中山間地災害では、コミュニティの維持と旧居住地での復興が大きな命題となっていた。中山間地や離島では、地域と生業と住まいが一体であることが多い。従って、住宅再建に加え、集落の地盤や田畑・道路の復旧など多大な土木工事を必要とする。しかし、45%の国土に国民の9%しか住んでいないという過疎地。高齢化が進み、将来は決して明るくない。そこで巨額の公

的資金を投入して将来への展望がない地域へわざわざ戻す必要があるのかとの意見が出てくる。

しかし、この論理にはいくつかの視点が欠けている。半強制的にムラをなくすことに、国際人権規約でも認められた居住権を上回る公益性が存在するのかという疑問が第一点。第二に移転させることと元に戻すこととのコスト比較がほとんどなされていないという点だ。移転先に災害復興公営住宅を用意するとなると一世帯あたり1,000万円を超える経費が発生する。高齢者が多いだけに、兵庫県のような生活支援員を置くとなると人件費も新たに生じる。生活保護費も増えるだろう。神戸のように仕事や家族を失ったお年寄りの痴ほう化やアルコール中毒の増加なども懸念される。このため、山村のお年寄りの生き甲斐づくりとして、ふれあい農園を建設するなどの施策や遠くの田畑に通うための就農バスの運行なども必要となるかもしれない。さらに、立ち退き後の廃村管理も大変だ。砂防工事で緑の山をコンクリートだらけにしてしまうのか。日本国土全体で考えれば治山・治水能力の低下、食糧生産基地の減少、日本の原風景と言われた景観の喪失、伝統芸能や生活文化の消失など、さまざまな問題が生じる。

それだけではない。廃村に追い込むムラに将来、復興バネが働く可能性がないとはいえない。富山県と岐阜県境にある秘境五箇山村に前衛劇団「早稲田小劇場」が移り住み、一転、演劇のメッカになった前例もある。震災を契機にいるんな芸術家や文化人、NPO が被災地支援に立ち上がっている。いつ復興バネが働くとも限らないのだ。私たちは、帰村を否定するより、いかにして復興バネが働く場を用意するかに知恵を絞るべきだろう。

脆弱な地域を再生産していく国土計画にもメスを入れる必要がある。都市再生法によって、働き手を東京に吸い上げ、合併特例法によって地方の中に地方をつくっていく政策に歯止めをかける。そのためには財政再建に主眼を置いた三位一体の改革や地方分権の問題点にも研究の裾野を広げていくことが、これからの課題であろう。

3.4 象徴的復興

その意味から玄界島調査の際、社会学部の山泰幸助教授が提起した「象徴的復興」という概念提起は興味深い。どんな状態になったとき復興したと被災者たちは感じるのか。福岡県・玄界島では再建された斜面に住宅の明かりがぼつり、ぼつりとともったとき、旧山古志村では棚田や錦鯉、闘牛が復活した日……。それは地域の人たちが団欒や生活文化、伝統芸能、習俗などを取り戻したことを意味する。現在、学界では主流の実証的研究による「演繹的復興」では、恐らく計数化できない復興であろう。コストや量が物差しとはならない復興。これまで人口や県民所得、空き室率、通行量など、もっぱら一人ひとりの被災者を疎外したところで論じられてきた復興に対峙する「帰納的復興」とでも言おうか。それは、また復興後にどんな社会を描くのかという思想闘争でもある。

「再生的復興」を出発点に「象徴的復興」をめざす。われわれに課せられた宿題は、コストや数量で表せない価値を大事にする仕組みをどう制度設計に生かしていくかの答えを提示することであろう。現地調査から文化財にはならない民俗資料の保護や、政教分離というには、大げさすぎる氏神さまやお地蔵さんの復元・修復の手だてを考えることも重要であることを知った。

また、地域外疎開者の帰郷阻害要因を探ることも象徴的復興の輪郭を探る

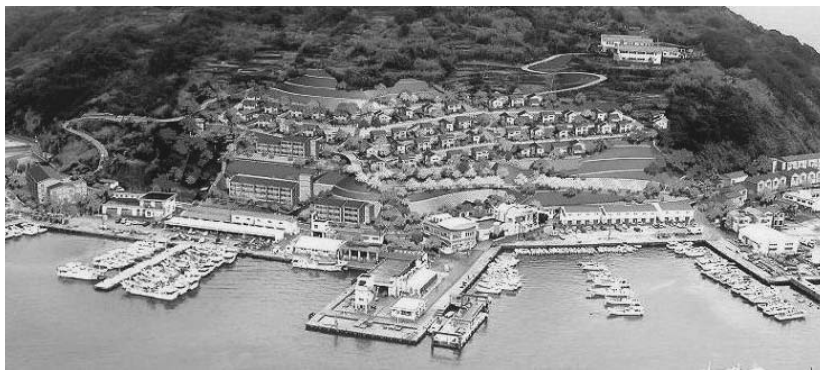


図4 玄界島の復興青写真（第9回全体研究会：山口憲二さん提供）

ことになり、復興到達度を測ることにもなるだろう。

4 安定性欠く現行法制

4.1 被災地を演繹する

先を急ぎすぎた。現行の被災者支援制度についての論議をまず深めなければいけない。もちろん、これまで法制度に、いかなる特徴や欠陥があるのかを被災地交流集会などを通じて聴取し、分析し、論じてきた。そこで、問題としてクローズアップされてきたのが、法的安定性を欠く特例主義である。

典型的な例が、火山災害で住むことを制限された地域の人たちへの支援である。雲仙普賢岳噴火災害²⁰⁾では、災害対策基本法の基づく警戒区域²¹⁾に設定され強制的に立ち退きを命じられた人たちに、長崎県は旧国土庁の補助金要綱事業による食事供与事業²²⁾を実施した。実際に食事の支給を受けてもよいが、現金で受け取っても良いという制度で、一人一日千円、四人家族なら一カ月に十二万円が支給された。長崎県の初代雲仙岳災害復興担当理事だった大塚敏郎²³⁾さんが1996年1月14日に長崎市で開催されたシンポジウムで「災害対策は、大きな災害ごとに充実・強化されるということをお話したい」と前置きし、「雲仙普賢岳噴火災害で何が充実強化されたのか、と申しますと災害対策基金²⁴⁾の設立と食事供与の現金支給が特筆される」と述べた²⁵⁾。

ところが、2000年に起きた有珠山噴火災害²⁶⁾では食事供与事業は行われなかった。やむなく北海道が道の単独事業として同様の生活支援金事業²⁷⁾を実施した。さらに、同年、三宅島・雄山の噴火で全島避難となり、避難生活は結果として4年半に及んだが、この際も国は食事供与事業の再実施を求める声には知らぬ顔を決め込んだ。この結果、東京都と三宅村は、災害保護特別事業²⁸⁾という新タイプの支援事業と取り組むことになる。生活保護に準じた収入がない場合、基準額から実際の収入を差し引いた額を支援する制度だ。この制度の特徴は、普通の生活保護だったら、すっからかんにならない

と生活保護の支給はないが、500万円以下の貯金があれば、それを都に預託し、疑似的な生活保護状態をつくり出すことによって支援できるようにした点である。

急傾斜地崩壊対策事業の特例措置による混乱もあった。公共事業である同事業の対象は自然崖^{がけ}。これを2001年の芸予地震²⁹⁾では、特例措置として人工の宅地擁壁にも適用した。宅地擁壁は私有財産だから本来なら個人の負担で修復しなければならない。旧海軍が造成した急傾斜地で、重機が入らず、建物の解体・撤去にも高額のコストがかかる。このため、災害関連緊急急傾斜地崩壊対策事業として行われることになったが、事業後は宅地、宅地擁壁とも、「危険区域」に指定され、居住が禁止される。このため、立ち退きを促進させる「がけ地近接等危険住宅移転事業」が適用され、特例的に200万円という支援金が出されたが、解体撤去するだけで500万円ぐらいかかるとあって廃材を搬出せず、その場に埋め立てた世帯もあったという。

ところが、阪神・淡路大震災のときは、同じように災害特例としての急傾斜地崩壊対策事業が実施されたが、その後、宅地擁壁を元の所有者に無償貸与、居住が続けられるようにした。一方、鳥取県西部地震では、鳥取県が石垣の補修費として150万円を出している。

災害救助法に基づく仮設住宅についても災害ごとに取り扱いが違っているという不安定な事態が続いている。自宅敷地内に仮設住宅を建設することは、阪神・淡路大震災では認められなかった。ところが、新潟県中越地震では、自宅を補修、仮設住宅へ入らない人に限って敷地内へのユニットハウス設置が認められた。ただし、このユニットハウスは分散型避難所という扱いで、トイレや台所などの水回りは設けないのが条件となった。

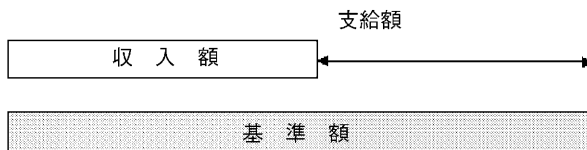


図5 災害保護特別事業の仕組み



写真1 宅地擁壁が崩壊した呉市の住宅街
(呉市中央図書館所蔵『芸予地震に係わる民間宅地擁壁 復旧事業の記録』より)

ところが、宮崎県椎葉村では自宅敷地内への仮設住宅が2004年から認められていた。村が当該住宅内の敷地を借り上げ、仮設住宅をつくって、その家の人に住ませる。急峻な地形で適当な遊休地がないというのが理由だが、著しく法的安定性を欠くと言わざるを得ない。

4.2 現行法を掘る

もっとも問題なのは、特例措置の“たたき売り”とでもいうべき災害救助法の存在だ。もちろん、被災者支援のために、被災自治体の特例措置を融通無碍に実施できるなら大歓迎である。そうではなくて、時として行為を制限し、条文に明記してあることですから、運用を停止するにいたっては、すでに法としての体をなしていないと断じざるを得ない。

たとえば、災害救助法に基づく応急修理。半壊の認定を受けた住宅が対象で、資力が乏しいなどの要件が適合すれば現物支給方式によって修理の支援を受けられる。修理金額は51万円とか60万円とか、物価にスライドして年度ごと、災害ごとに変わる。

ところが、新潟県中越地震では、応急修理費60万円と新潟県の上乗せ支

援 100 万円が「資力の乏しい人」ではなく、明確な所得・年齢要件で支給された。緩和措置に使われた所得・年齢要件は、実は被災者生活再建支援法の支給基準だった。ところが、同時に兵庫県で起きていた台風 23 号被害では、この緩和措置が採られず、従来通りの基準による応急修理となった。

この緩和措置については豊岡市の担当者も知らず、気づいたときにはほとんどの被災家屋は修理を済ませていた。救助法に基づく応急修理は行政が業者を派遣する現物支給だ。新潟の緩和措置を知っても、工事そのものが支給対象である以上、法の遡及はできず、災害によって支援の格差が生じることとなった。

特例主義は、臨機応変な対応ができる半面、明文化されていないため、法的安定性を欠き、ともすれば官僚の恣意的運用を許すことになる。せめて、支援できるメニューを多様化して明記するとともに、ある災害で実施された特例措置はメニューに追加されていくような仕組みに改めるべきだ。さらに、遡及しなければならない措置については現金支給も考えられるべきだろう。

4.3 制度疲労の災害救助法

現金支給については、災害救助法第 23 条に「救助の種類は、次のとおり

表 6 特例措置による支援の格差

住宅応急修理の支給要件
豊岡の台風 23 号被害
《従来》
生活保護世帯
資力の乏しい高齢者
資力の乏しい障害者世帯
新潟県中越地震
《緩和措置》
前年度世帯収入
500 万円以下
500 万円超～700 万円以下で世帯主が 45 歳以上
700 万円超～800 万円以下で世帯主が 60 歳以上

とする」として「生業に必要な資金（略）の給与」とあり、第２項では「救助は、都道府県知事が必要であると認めた場合においては（中略）金銭を支給してこれをなすことができる」とある。

ところが、現金の支給は実質上、運用が停止されたままになっている。厚生労働省の言い分はこうだ。金銭を支給しても、被災地では無意味である。お金でモノが買えるのだったら、災害救助法による救助は不必要であるとの見解を示している。

では、阪神・淡路大震災ではどうだったろう。被災当日から現金は必要であった。ダイエーは、駐車場で物品を販売したし、神戸の元町あたりは、まるで戦後の闇市のように携帯電話やたばこを路上で販売する人が被災数日後には次々と現れた。

2002年4月25日付の日経新聞によると「銀行は店舗倒壊など機能停止に陥り、現金を持たずに食料や日常生活品の購入に困る住民も出た。金融パニックを心配して都銀などに営業スペースを提供した当時の日銀神戸支店長、遠藤勝裕さん（56）は『電気、水道などのライフラインと同様、特に避難所以外での生活にはお金が欠かせない』と指摘する」とある。

歴史辞書をくってみると、「災害救助法」ができた1947年の流行語に、「土曜婦人」とか、「栄養失調」とかがある。「土曜婦人」というのは、家が狭いから、土曜日だけは夫婦で旅館に泊まり、二人だけの時間を過ごす意味だとか。まさに住宅難時代を象徴する言葉だ。一方、「栄養失調」は、当時、食料は配給制で闇米が裏市場で流通していた。高いお金で闇米を買わな

表7 災害救助法抜粋

第23条

救助の種類は、次のとおりとする。

1 から6 略

7 生業に必要な資金、器具又は資料の給与又は貸与

8～10 略

2 救助は、都道府県知事が必要があると認めた場合においては、前項の規定にかかわらず、救助を要する者（埋葬については埋葬を行う者）に対し、金銭を支給してこれをなすことができる。

いにご飯は食べられない。ある判事が、「法に触れることは絶対にしない」という信念を貫き、栄養失調で死亡した。実際にあった笑えないエピソードから生まれた流行語だ。こんな時代につくられた「災害救助法」が今の時代に通用するであろうか。

この現物支給方式による矛盾には次のような事例もあった。阪神・淡路大震災で全壊判定を受けたものの躯体が壊れていなかったため、神戸市の住民が自力で資材を調達し、ボランティアの手助けを受けて家を修理した。ところが、「災害救助法」に基づく応急修理費を区に申請したところ、罹災判定で全壊だったうえ、応急修理は現物支給だから現金は出せない、として却下された。復興は自助努力だ、と言っておきながら、法が自助努力の邪魔をする。災害救助法は、すでに制度疲労に陥っているといえるだろう。

5 現行法制の統合・整理

5.1 支援効果高かった住宅補修

鳥取県西部地震の住宅復興補助金制度は「住宅再建に300万円」のフレーズが有名になったが、2005年に現地調査したところ、実は再建より補修に大きな効果を挙げていることがわかった。

再建でなく、補修が多かった理由としては次のようなことが考えられた。阪神・淡路大震災のようなバシッとつぶれる層崩壊ではなく、大半は家を支える躯体は残っていた。再建するとなると公費助成があるとはいえ、多額の自己負担が必要となる。とくにお年寄りのみの世帯ほどその傾向が強く、日常生活に支障がない程度に補修を済ませている。だが、「まだ一部で雨漏りがする」「壁がゆがんでいる」など完全修復できていないケースも少なかつた。住宅補修については、震災直後の命を守る応急修理、とにかく住めるようにする復旧修理、落ち着いてから次の災害に備える防災修理に、それぞれ助成する3段階支援が必要であろう。

また、被害のひどかった日野町³⁰⁾でアンケートしたところ、住宅復興補助

表 8 住宅復興補助金事業の内訳
(申し込みベース)

再 建	296 件	5 億 9,050 万円
補 修	6,427 件	23 億 277 万 3 千円

「鳥取県西部地震の記録」(2001. 10 刊行)

金がなかったら、24% の世帯はなすすべがなく、公営住宅建設しか道がなかったことも明らかになった。

5. 2 法の不備埋める自治体支援

昨年アンケートした全国自治体調査では、26 都道府県が 39 の条例・要綱・要領で、2 市 1 町も同様な手だてで住宅再建や住宅補修、生活再建、長期避難支援について上乘せ・横出し・独自支援を実施していた。「上乘せ」とは被災者生活再建支援法の生活再建支援や 2004 年度から追加された居住安定支援制度の支給金額、あるいは災害救助法の応急修理費に自治体独自で加算する支援制度だ。「横出し」とは、同じ災害を受けていながら支給対象とはならない地域や年齢層、所得階層に対し、法と同じ支給額を自治体が単独拠出する支援方式のことをいう。独自の支援方式は、まったく基礎となる法がないにもかかわらず、政策判断で自治体が単独で制度化して支援することを指す。

一方、全く何の手だてもしていない都道府県は大半が過去 10 年間に激甚法の適用を受けるような災害に見舞われていない。逆に言えば大きな被害を受けた自治体はほとんどが法による救済だけでは不足と考えている実態がわかった。

また、自治体の上乘せ、横出し支援は、1998 年の被災者生活再建支援法の成立、2001 年の鳥取県被災住宅再建支援条例の施行、2004 年度の居住安定支援制度の導入を契機に増加している。阪神・淡路大震災と鳥取県西部地震で自治体や住民が痛感した「住まいの再建なくして地域の復興はない」という思いが、それまでの私有財産自己責任のドグマに風穴を開けたといえる

だろう。

とはいえ、自治体の措置がただでさえ統一性のなかった被災者支援のシステムを余計、混乱させているともいえる。大半が該当の災害限定だったり、当面の暫定措置などとして条例化されていないため、議会にかからないうえ、時期が過ぎれば自治体のホームページからも姿を消すなど制度として積み上がらない傾向が強い。また、災害救助法の応急修理に上乗せ支援するにあたって被災者生活再建支援法の支給要件を援用するなど、ねじれ現象も起きている。このため、被災した住民はどんな支援があるかすら理解できず、本来なら負担を軽減すべき被災初期に無用の心痛を強いることともなっている。要は国の法律に統一性がないことがその根本にあると思われる。

5.3 救助法と支援法の一歩化

自治体の上乗せ・横出し支援の中心は住宅の再建・購入・補修支援。ところが、災害救助法と被災者生活再建支援法は同じ住宅への補修支援でも微妙に異なる。例えば、災害救助法（以下、救助法）は住宅本体の工事ができるが、業者が派遣されてくる現物支給方式、被災者生活再建支援法（以下、支援法）は住宅本体の工事には支援がないが、現金支給方式。補修対象は、救助法の「半壊」に対し、支援法は「大規模半壊」。支援対象は「資力のないもの」と抽象的な救助法に対し、支援法にはきっちりと年齢・所得制限が明記されている。

支給金額も補修は100万円を上限とする支援法に対し、救助法は物価にスライドして毎年、変動するなど被災者にとっては実にわかりにくい仕組みとなっている。

しかも、所管官庁が救助法は厚生労働省、支援法は内閣府となっている関係で、自治体でも福祉関係部局が扱ったり、防災部局が担当したりするなど著しく統一性を欠く。

客員研究員の広原盛明・龍谷大学教授は災害救助法を「災害治安維持法³¹⁾と断じ、被災者支援をあまり想定していないと指摘する。

表9 被災者生活再建支援法と災害救助法の比較

	被災者生活再建支援法	災害救助法
再建に対する支援	あり	なし
補修に対する支援内容	現金支給	現物支給
補修対象	大規模半壊	半壊
支給要件	所得・年齢制限	資力のないもの
住宅本体への工事	認めず	あり
補修費	100万円	変動制



写真2 震災後5年たってもブルーシートがかかる被災住宅
= 2005年10月、鳥取県日野町で（山中写す）

「被災者生活再建支援法」に居住安定支援制度が導入された際、国会の附帯決議³²⁾で4年後、つまり2008年度の見直しが求められた。そこで、制度疲労に陥っている救助法を解体し、レスキューの部分は災害対策基本法で吸収し、住宅補修・生活再建・生業再建支援の部分は支援法に統合する。さらに、犠牲者への弔慰金や貸付金制度を定めた災害弔慰金法³³⁾を合体させ、新たな「被災者救済法」の制定を支援法見直しの2008年度に合わせて論議すべきであると、山中が3月20日に東京の日本弁護士連合会であったシンポジウムで提起した。さらに、できうればこの新法に耐震改修事業を加味させ

ることが必要であると考えている。

鳥取県西部地震で住宅復興補助金は確かに人口流出を防ぎ、被災者に生きる勇気を与えたという意味では大きな功績がある。しかし、補修だけで済ませた家は現在も完全な状態ではないケースが少なくない。今度、大きな地震がきたら倒壊は免れない。住宅支援は災害直後を第一弾とするなら第二弾が必要だ。そのために耐震改修促進事業を事後に加えることで、復興にも防災にも役立つ制度ができると考えられる。

5.4 必要な災害法体系の整理

さらに、地盤災害や津波、火砕流などによって集落全体が被害を受けた場合の復興についても、統一された法制度はない。阪神・淡路大震災では、震災後、被災市街地復興特別措置法など特別法が制定されたが、ベースとしては都市計画法、都市再開発法、土地区画整理法など平時のまちづくり関連法が使われた。

北海道南西沖地震の際、津波災害に見舞われた奥尻島の復興では漁村の活性化を目的とした漁業集落環境整備事業が、福岡県西方沖地震で集落が崩れた玄界島の再建では、主に不良住宅街の改善をめざす小規模住宅地区改良事業が適用された。奥尻や新潟県中越地震の小千谷では防災等集団移転法という災害対応の法律が使われているが、問題は商業施設への適用がない点だ。有珠山噴火災害では洞爺湖温泉街の集団移転という論議も持ち上がったが、集団移転法が使えないため、見送りとなった経緯もある。

いずれにせよ既存の法律は、平時のまちづくりを念頭に置いているため、住宅再建はあくまで自力が原則。また、公営住宅法による復興住宅や地区改良事業の受け皿となる改良住宅も画一的で、地域の特色に応じた景観規制や集落の特性に応じた住居様式とはなっていない。

このため、入居者の入れ替わりが期待できる都市部と違って、居住者が亡くなったりするとデッドストックとなり管理費がかさむなどの懸念がある。また、漁師宅では帰宅するとまず潮風で汚れたカッパを土間に吊し、足を洗

い、お風呂に飛び込むのが常というが、都市風の公営住宅ではそのような仕様になっていない。また、画一的な中低層の集合住宅で周囲の景観とマッチしないなどの問題もある。

新潟県中越地震の旧山古志村では、二戸一の文化住宅形式の復興住宅で、主亡き後は都市住民のセカンドハウスなどとして使ってもらうなどの案を検討している。地域特性を生かせる、それでいて集落再建に効果的なまちづくりと住宅再建、公営住宅をかみ合わせた法律の新設を考えるべきだろう。

中央防災会議「東南海・南海地震等に関する専門調査会」が2003年9月に発表した東海、東南海、南海地震が連続して起こった場合の被害想定によると、斜面災害で2万7,000戸、津波被害で6万2,000戸が全壊する恐れがある。想定される被災地は主に、漁村とか農村。都市部だけでなく、農漁村の再建を視野に入れなければ、日本の中山間地は過疎のみならず、被災に

表 10 東海・東南海・南海地震の被害想定
「東海」「東南海」「南海」地震の被害想定（2003. 9. 17 現在）

被害 \ 地震		東海	東南海	南海	東海 + 東南海	東南海 + 南海	東海 + 東南海 + 南海
死者数(人)	建物倒壊	6,700	4,000	2,400	9,500	6,600	12,200
	津波	2,300	2,900	8,700	3,700	11,800	12,700
	火災	600	300	100	800	500	900
	斜面災害	700	700	1,400	1,200	2,100	2,600
	合計	10,100	7,900	12,600	15,200	21,000	28,300
全壊建物数 (万棟)	揺れ	17	10.9	5.4	24.7	17	30.9
	液化	2.6	5.1	3	5.7	8.3	9
	津波	1	1.5	4.5	1.8	5.7	6.2
	斜面災害	0.8	0.8	1.4	1.3	2.2	2.7
	火災	25	20.7	8.4	36.8	31.3	47.3
	合計	46.3	38.9	22.8	70.2	64.5	96

(注) 中央防災会議「東南海・南海地震等に関する専門調査会」まとめをもとに作成。

数字は概数。全壊建物数は千棟未満は四捨五入。内訳は合計と必ずしも一致しない。

死者数は午前5時発生、全壊棟数は午後6時発生を想定し、最悪の値。

よって、どんどん疲弊していく恐れがある。プレート境界型地震は今世紀半ばまでには起きるといわれている。残された時間はあまりに少ない。

6 人間復興の目的

6.1 地域防衛、それとも個人救済

個人への現金給付は、国家賠償と損失補てんと社会政策の三つしかない。東京ランチの第一回定例研究会で客員研究員でもある国土交通省の渋谷久氏が説明したところである。国家賠償は、国が個人の権利を侵害した場合に、違法であれば国が賠償する。それが公共の目的であれば損失補てんをする。それ以外は、社会政策である。社会政策は、公益性とか社会連帯とかを考えて実施されるが、あくまでほかの政策とのバランスが考慮されるという。

では、被災者に対する住宅再建支援がこの社会政策に該当するかどうかである。これが大きな論点の一つ。さらに、現実的な要請としては、住宅再建を公的に支援するとなると莫大な費用を要する。国も地方自治体も財政難の時代に、そのお金をどうやって工面するかという現実的な議論が次に問題となる。

第一の論点で有力な主張は、鳥取県西部地震で片山善博知事が住宅再建に公的資金を投入するに当たって述べた次の言葉だろう。「橋や道路はインフラだから直しましょう。だけど、人はいなくなりましたでは、シャレにもならない」。玄界島、旧山古志村は、小規模住宅地区改良事業でコミュニティ全体が帰ろうとしている。まさに地域防衛・コミュニティ維持論である。ところが、一部の行政法学者に言わせれば、農村部とか地方での地域防衛、コミュニティ維持はわかるが、都市部にコミュニティ防衛は通用しない。大半はサラリーマンだから、どこからでも通えるというわけだ。地方でいっても、都市では通用しない制度は、法律にならないという。

しかし、本当に都市にコミュニティはないのだろうか。都市にも東大阪

や神戸・長田のように地場産業と生計、住まいが一体化している地域がある。昔ながらの商店街などもそうだろう。

かつて旧国土庁に設置された「被災者の住宅再建支援の在り方に関する検討委員会」³⁴は2000年12月4日に出した報告で、「住宅にはある種の公共性がある」とした。道路を閉塞するような壊れ方をした家の解体撤去費を公費で負担するのも一定の公益性があるとの解釈は、阪神・淡路大震災当時は極めて特例的だったが、いまや被災者生活再建支援法のメニューに加えられるなど一般的な扱いとなっている。東京都が防災骨格軸と呼ぶ大震災の際に焼け止まり線となる住宅への耐震・不燃化を公的支援するのも「街」を公共空間ととらえるからだろう。町並み景観を維持するための法や条例が個人の住宅に一定の制約を課すのも、私有財産といえど、地域＝コミュニティとの関係で市民的公共性があるとするからだろう。研究所発足当初、唱えられた街区公共性、潜在的公共性の概念を深める必要があると考える。

その一方で、作家の小田実さんから市民立法運動が提唱した「生活基盤回復法案」は、国家に個人を救済する責務があるとする考え方だ。市民運動が公的支援なら、国民の助け合いで救済を図ろうとの提案が、兵庫県が震災後、国や全国知事会に実現を働きかけ、05年9月からは同県単独でスタートさせた住宅共済制度だ。公的支援は市民側と国の論理が真っ向から対立し、膠着状態に陥ったままだ。一方、共済制度は加入率の伸び悩みが課題だ。これまで通り公が運営するのか、それとも市場に任せた方がよいのか、それぞれ長所・短所があるだけに、さらなる議論が求められるだろう

福岡県西方沖地震では、はからずもコミュニティ維持か、個人救済かの論点が同時に制度として顕在化した。福岡市は、被災者生活再建支援法の居住安定支援制度への上乗せ支援にあたって、漁村部では所得・年齢制限を一切せず、都市部では法定通りの制限をかけた。担当課が異なったことによる縦割り行政の結果とも言われるが、都市部は困窮者の救済、漁村部は地域救済という色彩が強い結果となった。

6.2 災害多発時代に備えて

今世紀半ばまでには東海・東南海・南海地震の襲来が想定されている。首都直下地震の発生も懸念され始めた。災害多発時代を乗り切るには、いろいろなアイデアを検討していく必要があるだろう。

まだ、未着手の課題として、災害ファンドがある。雲仙普賢岳噴火災害、阪神・淡路大震災、新潟県中越地震では巨額の基金を積み、その利子運用で被災者支援や地場産業支援、街の復興事業などが実施された。被災自治体の自由裁量で事業を企画できるうえ、議会にいちいち諮らなくてすむため、小回りが効く、などの利点がある。ただ、現行の復興基金は起債をし、その返済は交付税で措置されているため、基金を設立するためには地方交付税法の附則に災害名が書き加えられる必要がある。その点では総務省の管理下にあるともいえ、さらなる自由裁量の基金を設計する必要があるかもしれない。

全国規模の復興基金については、これまで本間正明・大阪大学教授の特別交付税の一定額を「リスクシェアファンド」³⁵⁾として積み立てる提案や、豊田利久・広島修道大学教授の「臨時地域特別目的税」³⁶⁾構想などがある。江戸時代には社倉、義倉、常平倉というファンドがあり、このうち義倉は富民の出捐で運営された。この発想を現代に生かすための知恵が必要ではないか。宝くじ、公営ギャンブル、赤い羽根募金、財界からの出捐など検討すべき事項はたくさんある。

先日、お亡くなりになった廣井脩・東京大学大学院教授³⁷⁾が提案された災害保護制度³⁸⁾についての検討もまだ手つかずだ。廣井教授が「災害保護」という概念を初めて打ち出したのは、2001年11月に三宅島問題を集中審議した衆院災害対策特別委員会の席上。参考人として出席し、「生活保護とは別の仕組みとして、自然災害によって収入の道を失った人が避難生活を続けている間だけ、一定の継続的な金銭的支給が受けられる制度」の実現を訴えた。雲仙普賢岳噴火災害の支援にあたった長崎県の福崎博孝・弁護士（客員研究員）が提案する「個人再生法」と「災害対策基金」を組み合わせた災害バージョンの再生法私案³⁹⁾についても今後の熟成が待たれる。

このほか、首都が壊滅的打撃を受けた場合、被災地の所有権を借り上げ、仮設の市街地をつくって復興に当たるという「仮設市街地構想」、住宅共済制度で集めた資金を耐震改修に回すという阪神・淡路大震災記念人と防災未来センター専任研究員、永松伸悟氏の「包括的地震防災基金」⁴⁰構想、国民皆保険の強制地震保険制度、地域通貨による復興事業制度、既存の法制度を緩和する復興特区構想など、復興基本法提案の基盤を支える多くのアイデアを今後、検討していく必要がある。

注

- 1) 阪神・淡路大震災 10 年の 2005 年 1 月 17 日を期して兵庫県西宮市にある関西学院大学内に設置された。全体研究会のほか、復興制度づくり部会（コーディネーター：荏原明則・同大学法科大学院教授）、復興思想づくり部会（同：高坂健次・同大学社会学部教授）、財務部会（同：豊田利久・広島修道大学教授）、東京ランチ研究会を置き、2010 年に復興基本法を提唱するとのストレッチ・ターゲットを掲げている。
- 2) 2005 年 3 月 20 日午前 10 時 53 分、福岡県西方沖を震源に発生したマグニチュード 7.0 の地震。福岡市を中心に九州一帯で死者 1 人、重軽傷者 1,087 人、全壊 133 戸、半壊 244 戸という被害を出した。
- 3) 2004 年 10 月 23 日午後 5 時 56 分、新潟県のほぼ中央に位置する小千谷市付近を震源に発生したマグニチュード 6.8 の直下型地震。北魚沼郡川口町で阪神・淡路大震災以来という震度 7 を記録したのをはじめ、地震発生日に計 164 回の有感地震を観測するなど、激しい余震が続いた。このため、ピーク時には 10 万 3 千人の人たちが避難。59 人の死者のうち、直接死は 16 人で関連死の方が多いという異常な現象を生じた。ことに激しい余震に怯えて車中泊をする人が続出、お年寄りを中心にエコノミークラス症候群で亡くなる人が相次いだ。また、中越地震の特徴は道路や宅地が崩壊する地盤災害で、いくつも天然ダム湖ができ、集落ごと湖底に沈むなどの被害も出た。新潟県は被害の深刻さから「新潟県中越大震災」と命名、04 年 11 月 29 日から使用を始めた。
- 4) 2000 年 7 月 8 日に伊豆諸島・東京都三宅村の雄山が噴火。8 月 29 日には低温火砕流が発生し、9 月 2 日、全島避難指示が発令された。ところが、その後も有毒な火山ガスの噴出が止まらず、2005 年 2 月に避難指示が解除されるまで避難生活は 4 年半に及んだ。放出ガスの濃度が高い島東部と西部の一部地域については、引き続き条例で立ち入りが禁止されており、避難当時に約 3,800 人だった人

- 口は、転出や自然減で05年8月現在、1,247世帯、2,158人が帰島したとされている。
- 5) 2000年10月6日午後1時半、鳥取県西南部を中心に発生したマグニチュード7.3の地震。震源地は同県西伯郡西伯町(現南部町)~日野郡溝口町付近。日野郡日野町、境港市で震度6強を記録し、中四国で182人が負傷、全壊435戸、半壊3,101戸という大きな被害を出した。ところが、地震の規模を示すマグニチュードが大惨事となった阪神・淡路大震災(M7.2)より大きかったことから論議を呼び、気象庁が検討委員会を設置して協議。計算式が変更され、阪神・淡路大震災もM7.3に改められた。
- 6) 1923(大正12)年9月1日午前11時58分に、関東地方南部を襲った大地震。震源は相模湾でマグニチュードは7.9。地震直後に火災が起き、死者・行方不明者約14万人、家屋の全壊12万戸、全焼約45万戸という大被害となった。震災恐慌と呼ばれる事態となり、朝鮮人や社会主義者の虐殺事件が起きた。
- 7) 1995年1月17日午前5時46分、淡路島北部を震源に発生した都市直下型の大地震。気象庁の命名は兵庫県南部地震。消防庁のデ-タでは、人的被害は直接死5,521人、関連死913人の計6,434人。行方不明3人、負傷者4万3,792人。住家被害は、全壊10万4,906棟(18万6,175世帯)半壊14万4,274棟(27万4,182世帯)一部損壊39万506棟の計63万9,686棟に及んだ。
- 8) 中央防災会議編「防災基本計画」(平成12年5月)第2章「防災の基本方針」:3。
- 9) 1857-1929年。政治家。初代満鉄総裁。関東大震災の直後に組閣された第2次山本内閣の内相兼帝都復興院総裁として東京復興計画を立てた。
- 10) 越澤明著『復興計画』中公新書:pp42-45。
- 11) 貝原俊民著『大地からの警告』ぎょうせい:pp166-169。
- 12) 1962年9月15日生まれ。通商産業省入省後、産業基盤整備基金総務課長、国土交通省貨物流通システム高度化推進調整官岐阜県新産業労働局長など歴任。2004年10月、新潟県知事に就任。
- 13) 新潟県庁・新潟県知事の公式ホームページ「海彦・山彦・裕彦」(<http://home.r00.itscom.net/izumida/>)。
- 14) 『東京都生活復興マニュアル』第2節生活復興マニュアルの対象としくみ:1。生活復興マニュアルの対象(「生活復興」と「都市復興」の意味):pp4-5。
- 15) すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する。
- 16) 高坂健次, 2005, 『進む階層化社会のなかで「被害の階層性」は克服できるか 総資産5000万円の壁をどう考えるか』雑誌「世界」岩波書店:pp190-198。
- 17) みなかた くまぐす、1867年5月18日(慶応3年4月15日)-1941年12月

- 29 日)。博物学者、細菌学者、民俗学者。主著『十二支考』『南方隨筆』など多数。歩くエンサイクロペディア（百科事典）と呼ばれた。
- 18) 山中茂樹, 2005, 『月刊ガパンランス』ぎょうせい: pp 54-57.
- 19) 『ドキュメント災害史 1703-2003』: 2. 「3 天明の浅間山噴火」, 「4 救済と復興」国立歴史民俗博物館: 94.
- 20) 1990 (平成 2) 年 11 月 17 日、長崎県島原半島の中央部にそびえる雲仙普賢岳が 1792 (寛政 4) 年以来、約 2 百年ぶりに噴火。1996 (平成 8) 年に終息宣言が出されるまで約 6 年間も噴火活動が続いた。1991 (平成 3) 年 5 月には土石流と火砕流が発生。同年 6 月には 2 度にわたって大火砕流が発生し、43 人の犠牲者を出すとともに、179 棟の家屋が焼失・倒壊した。また、家屋 148 棟を飲み込む大規模な土石流も発生した。このため、島原市、深江町に警戒区域が設定され、島原市だけでも最大で 2,047 世帯 7,028 人が避難を余儀なくされた。噴火活動の長期化に伴い避難生活も長期化し、応急仮設住宅が全て撤去されるまでに 4 年以上の歳月がかかった。
- 21) 災害対策基本法 63 条で定められた措置。災害が発生、あるいは発生する恐れがあり、人の生命・身体に危険が及ぶと判断されるとき、市町村長が立入りを制限、禁止し、退去を命ずることができる区域のこと。人家密集地の立ち入りを強制的に禁止する「警戒区域」の設定は雲仙・普賢岳噴火災害が初めて。1991 年 6 月 6 日には島原市長が、翌 7 日には深江町長が設定に踏み切った。2005 年の福岡県西方沖地震でも崩壊危険性のある斜面に約 5 カ月間、警戒区域が設定された。
- 22) 雲仙普賢岳噴火災害の際、避難で収入の道を断たれた被災者に国と長崎県が食費の名目で 1 人 1 日 1,000 円、4 人家族で月額 12 万円を限度に支給した制度。
- 23) 初代長崎県雲仙普賢岳復興担当理事。
- 24) 雲仙岳災害対策基金は、1991 年 9 月に設立され、2002 年 9 月に解散した。義援金なども入れて基金規模は 1,090 億円。長崎県からの貸付金や義援金をもとに、4 分野 73 事業で総額 275 億円が投入された。最終的に残った約 12 億 7,000 万円は、島原市と深江町に寄付されることになり、2002 年 11 月までに清算手続きがとられた。
- 25) 『雲仙普賢岳からの提言 あるべき災害対策をめざして』九州弁護士連合会・長崎県弁護士会: 「雲仙普賢岳災害対策にあたっての体験談」, pp 133-139.
- 26) 2000 年 3 月 31 日午後 1 時過ぎ、有珠山西側斜面から噴火。火口に最も近かった胆振支庁虻田町の避難指示が最終的に解除されたのは 2001 年 6 月 20 日。全半壊世帯は 533 戸にのぼった。
- 27) 有珠山噴火災害の際に北海道が単独で実施した制度。収入が途絶えた虻田町の被災者に生活支援金として 4 人家族だと最大月額 15 万円が、2000 年 7 月 1 日か

ら 2001 年 3 月末まで支給された。

- 28) 長期避難を強いられた三宅島島民を対象に東京都が 2003 年 2 月から 2005 年 3 月末まで実施した支援事業。収入が生活保護基準に準用する基準額に達しない場合、収入額と基準額の差額を月単位で支給する仕組みで、受給する場合は、預貯金（500 万円以下）を都に預託することが条件とされた。
- 29) 2001 年 3 月 24 日午後 3 時 28 分、瀬戸内海の安芸灘を震源に発生したマグニチュード 6.4 の地震。広島県河内町などで震度 6 弱、呉市などで震度 5 強を記録した。この地震で死者 2 人が出たほか、中四国で 260 人が負傷、全半壊は約 210 棟にのぼった。
- 30) 鳥取県西南部に位置し（東西 20 km 南北 12.5 km、総面積 134.02 平方 km）岡山県境に接する山あいの町。鳥取県西部地震では町内全戸が被災した。山砂鉄の採取とたたら製鉄は、明治時代に近代製鉄が台頭するまで、この地域独特の重要な産業だった。大正 2 年に根雨、日野、黒坂の 3 村となり、昭和 28 年根雨町、日野村が合併。同 34 年、さらに黒坂町が合併して、現在の日野町が誕生した。平成 18 年 3 月 31 日現在の人口は 4,213 人（世帯、1,548 戸）。
- 31) 災害救助法は 1946 年南海地震の翌年の 1947 年に制定された。しかしその趣旨は「(第 1 条) この法律は、災害に際して、国が地方公共団体、日本赤十字社その他の団体及び国民の協力の下に、応急的に必要な救助を行い、災害にかかった者の保護と社会の秩序の保全を図ることを目的とする」とあるように、あくまでも被災者の応急救助と被災地の社会秩序の保全が目的であって、当初から被災者の生活復興対策は全く考慮されていない。災害救助法が関東大震災当時の騒乱状態を念頭に置いてつくられた「災害治安維持法」だといわれる所以だ。だからこの法律では避難所は 1 週間以内の開設しか予定されていないし、応急仮設住宅の規模や設備は文字通り住むにたえない「仮小屋」程度の水準でしかない。救助の種類の中に「生業に必要な資金、器具又は資料の給与又は貸与」という項目もあるが、施行令や施行細則では事実上死文化していて適用されていない。（広原盛明の「つれづれ日記」<http://www.hirohara.com/diary/2005/0208.htm>）。
- 32) 居住安定支援制度が盛り込まれた被災者生活再建支援法改正案が 2004 年 3 月に成立した際、付帯決議として、「制度充実を図るため、法施行後 4 年をめどに制度見直しを行うなど総合的な検討を加える」などの政府に対する留意事項が列記された。このため 2008 年がその該当年となる。
- 33) 正式には「災害弔慰金の支給等に関する法律」。1967 年の羽越水害をきっかけに議員立法で 1973 年に成立した。災害により死亡した者の遺族に対して支給する災害弔慰金（最高 500 万円）、災害により精神又は身体に著しい障害を受けた者に対して支給する災害障害見舞金（最高 250 万円）、災害により被害を受けた世帯の世帯主に対して貸し付ける災害援護資金について規定している。

- 34) 被災者生活再建支援法附則第2条(抜粋「住宅再建支援の在り方については、総合的な見地から検討を行う」)に基づいて旧国土庁に1999年1月に設置された委員会で、計17回、1年11カ月にわたる審議の末に出された。「2.被災者の住宅再建を検討する意義」の中に「住宅は単体としては個人資産であるが、阪神・淡路大震災のように大量な住宅が広域にわたって倒壊した場合には、地域社会の復興と深く結びついているため、地域にとってはある種の公共性を有しているものと考えられる」との文言が盛り込まれた。
- 35) 兵庫県・震災対策国際総合検証会議『阪神・淡路大震災 震災対策国際総合検証事業検証報告』第6巻・検証テーマ「震災復興財源の課題とあり方」: pp 99-157.
- 36) 臨時地域特別目的税構想骨子:(1)これから予想される大規模震災は複数の府県をまたぐ広域と災害となる。(2)財政的に強力な地域単位は道州制に抛らざるを得ず、そのような地域分権化の流れの中で新制度を構築する。(3)人の心理として、近隣で大震災が起これば同情と援助の心が強く働く。(4)地域独自の公的財源で賄えば、不毛な国の「個人補償不可能論」から開放され、伸縮的かつ効率的な案を作成できる。(5)徴税形態は地方分権化とともに考える。(6)シミュレーションを実施中。
- 37) 災害社会学・災害情報論の権威で日本災害情報学会を創設した東京大学大学院情報学環の元教授。群馬県出身。東京大学新聞研究所助教授、同大社会情報研究所教授、所長などを歴任した。2006年4月15日死去。享年59歳。著書に『災害と日本人 巨大地震の社会心理』(時事通信社)『災害情報論』(恒星社厚生閣)など。
- 38) 朝日新聞 2002年2月3日付社説「もう国が出る時期だ」。
- 39) 関西学院大学災害復興制度研究所編『被災地協働 第一回全国交流集会から』関西学院大学出版会, pp 111-113.
- 40) 関西学院大学 COE 災害復興制度研究会編『災害復興 阪神・淡路大震災から10年』関西学院大学出版会:「包括的地震防災基金の提案 災害に強い社会と被災者に優しい社会の両立に向けて」, pp 213-227.

文献

- 中央防災会議・国土庁防災局編, 2000, 『防災基本計画(平成12年5月)』東京: 大蔵省印刷局。
- 広原盛明, 2005, 「広原盛明のつれづれ日記」(<http://www.hirohara.com/diary/2005/0208.htm>, 2006年9月14日閲覧)。
- 兵庫県企画管理部防災局防災企画課震災対策国際総合検証会議事務局編, 2000, 『阪神・淡路大震災 震災対策国際総合検証事業検証報告 第6巻 震災復興

- 財源の課題とあり方』神戸：兵庫県．
- 貝原俊民，2005，『大地からの警告』東京：ぎょうせい．
- 国立歴史民俗博物館編，2003，『ドキュメント災害史 1703-2003 地震・噴火・津波、そして復興』佐倉：国立歴史民俗博物館．
- 高坂健次，2005，「進む階層化社会のなかで『被害の階層性』は克服できるか 総資産 5000 万円の壁をどう考えるか」『世界』（岩波書店）2005 年 12 月号：190-198．
- 越澤明，2005，『復興計画 幕末・明治の大火から阪神・淡路大震災まで』東京：中央公論新社．
- 関西学院大学災害復興制度研究所編，2005，『被災地協働 第一回全国交流集会から』西宮：関西学院大学出版会．
- 九州弁護士連合会・長崎県弁護士会・災害対策法システム研究会編，1996，『雲仙普賢岳からの提言 あるべき災害対策をめざして』福岡：九州弁護士連合会．
- 永松伸吾，2005，「包括的地震防災基金の提案 災害に強い社会と被災者に優しい社会の両立に向けて」関西学院大学 COE 災害復興制度研究会編『災害復興 阪神・淡路大震災から 10 年』西宮：関西学院大学出版会，213-227．
- 新潟県，2006，「新潟県庁・新潟県知事の公式ホームページ『海彦・山彦・裕彦』」（<http://home.r00.itscom.net/izumida/>，2006 年 9 月 14 日閲覧）．
- 島本慈子，2001，『倒壊 大震災で住宅ローンはどうなったか』東京：筑摩書房．
- 東京都政策報道室，1998，『東京都生活復興マニュアル』東京：東京都政策報道室政策調整部．
- 山中茂樹，2005，「災害列島を生きる 自治体に託された教訓（8）鳥取県西部地震「英断」の収支決算 住宅再建の公的支援は地域に何をもたらしたか」『月刊ガバナンス』56：54-57．
- 安田美香，2005，「『人間の再生』への挑戦 『1 月 17 日』からの出発。」『潮』（潮出版社）2005 年 5 月号：104-109．